

BI

Working Paper Series 4/04

**BANANER, STÅL OG WTO:
TRANSATLANTISKE
ØKONOMISKE RELASJONER**

Arne Jon Isachsen
CME/BI

November 2004

Handelshøyskolen B
Hovedbiblioteket
17. november 2004

CME

Serie HANDE

Centre for Monetary Economics,
BI Norwegian School of Management

BANANER, STÅL OG WTO:

TRANSATLANTISKE ØKONOMISKE RELASJONER

1. Innledning

I Financial Times den 3. september 2004 kunne vi lese: "Boeing renews battle over Airbus aid". Det store amerikanske selskapet Boeing har jobbet hardt for at regjeringer i Europa skal slutte å støtte konkurrenten Airbus med milliarder av dollar til utviklingen av nye flytyper. En figur i avisen viste at Airbus i 2003 – for første gang – produserte flere fly enn Boeing. Og at det også trolig vil være tilfellet i 2004.

Den støtten Airbus i dag mottar er i henhold til en avtale mellom USA og EU fra 1992. Boeing mener at denne avtalen har overlevd seg selv, og at støtten på over 3 milliarder dollar som Airbus får for å utvikle sin nye A380, er sterkt konkurransevridende. Tidlig i oktober 2004, etter resultatløse drøftelser på politisk hold, ble denne saken brakt inn for WTO. Ser vi ansatsen til en alvorlig transatlantisk handelskrig?

Etter fem års granskning gav Kommisjonen i EU i mars 2004 Microsoft en bot på 497,2 millioner euro (eller vel 4 milliarder norske kroner). "Microsoft har misbrukt sin monopolmakt for PC-er i Europa", sier Mario Monti, kommisær for konkurransepolitikk i EU. "Vi vil bare sikre oss at de som utvikler ny programvare, skal ha en reell sjanse til å konkurrere i markedet", fortsetter han. I tillegg til boten forlanger EU at Microsoft skal komme med en forenklet versjon av Windows som konkurrentene lettere kan bruke.

Ikke overraskende anker Microsoft disse beslutningene. I første omgang får Microsoft utsettelse både med boten og med å tilby en enklere Windows-versjon. EUs krav vil føre til "uopprettelig skade" hevder Microsoft og får midlertidig henstand med å etterleve dem. En lang prosess er startet. Den kan ta nye fem år.

Påstander om urettferdige subsidier. Rå bruk av markedsrett. Bot på over 4 milliarder norske kroner. Fare for handelskrig. Er dette symptomatisk for de transatlantiske økonomiske forhold? Ja, men ikke bare.

I 2003 – det året USA gikk til krig mot Irak, uten Sikkerhetsrådets samtykke og med Frankrike og Tyskland som særlig arge motstandere – nådde investeringene over Atlanteren et høydepunkt. Amerikanske bedrifters direkteinvesteringer i Europa var på 87 milliarder dollar, opp med mer enn 30 % fra året før. Direkteinvesteringer fra Europa til USA økte også kraftig, fra 26 milliarder dollar til 37 milliarder dollar. Som vanlig var britiske bedrifter i tet med etableringer og utvidelser av produksjonen i USA. Med mer enn fire milliarder dollar i direkteinvesteringer i USA i 2003 var også franske bedrifter meget ivrige. Videre kjøpte europeere på nettobasis gjeldspapirer fra amerikanske bedrifter (corporate bonds) for nærmere 170 milliarder dollar. Europa gav således et kraftig bidrag i finansieringen av de store underskuddene i amerikansk utenriksøkonomi.

Økonomiske konflikter og politisk uenighet har ikke vært til hinder for tettere økonomisk samarbeid over Atlanteren. Det er i grunnen konklusjonen på dette notatet.¹

2. Noen tall

Grovt regnet står EU og USA for til sammen halvparten av verdens bruttonasjonalprodukt (BNP) og halvparten av verdenshandelen. Gjennom 1990-årene doblet handelen seg mellom EU og USA. Stort sett var den i balanse. Utviklingen de senere år har gått i retning av stadig større underskudd i den amerikanske utenriksøkonomien. I 2003 eksporterte USA varer for 157 milliarder euro til EU og importerte for 228 milliarder, dvs. et underskudd på 71 milliarder euro. Handelen i tjenester var mer balansert; USA solgte tjenester til EU for 109 milliarder euro og kjøpte for 115 milliarder.²

EUs eksport til USA utgjør om lag en fjerdedel av EUs samlede eksport. På sin side tar EU grovt regnet imot en femtedel av USAs samlede eksport. EU og USA er hverandres største handelspartnere.

Veksten i direkteinvesteringer har vært langt kraftigere enn i handel de senere år. I år 2000 var akkumulerte direkteinvesteringer av amerikanske selskaper i EU på 561 milliarder euro. Det betyr at vel en halv billion (trillion på engelsk) euro hadde funnet veien fra USA til Europa for der (i Europa) å bli anvendt til kjøp av fast eiendom, fabrikker, maskiner og utstyr. Om lag halvparten av USAs direkteinvesteringer i utlandet skjer i EU.³ Flommen andre veien har vært enda større. Akkumulerte direkteinvesteringer foretatt av EU-selskaper i USA beløp seg i år 2000 til 795 milliarder euro.

Mye av handelen over Atlanterhavet foregår innen multinasjonale selskaper. I en fabrikk utenfor Berlin produserer DaimlerChrysler motorer. Mange av disse motorene skipes over til Tuscaloosa i Alabama. Der blir de satt inn i Mercedeser for det amerikanske markedet. Over halvparten av alt varebytte mellom EU og USA består av slike transaksjoner, dvs. handel mellom datterselskap som har produksjonsvirksomhet på begge sider av Atlanteren. Slik handel innen multinasjonale selskaper er mindre følsom overfor svingninger i euro-dollar-kursen.

¹ Jeg takker for kommentarer fra Arne Melchior, Brynjar Mørkved og John Kristen Skogan. Gjenværende feil og mangler skal ikke belastes dem.

² Disse tallene er hentet fra http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2003_e/its03_byregion_e.pdf.

³ I 2003 var utenlandske direkteinvesteringene i Kina på over 50 milliarder dollar. Hovedtyngden av investorene er kinesere som bor i Hong Kong og på Taiwan. Amerikanske direkteinvesteringer i Kina var på relativt beskjedne 1,7 milliarder dollar. Samme året investerte amerikanske bedrifter for over 19 milliarder dollar i Nederland, dvs. mer enn ti ganger så mye, se Hamilton & Quinlan (2004), side 13. Samlet overskudd i amerikansk eide bedrifter i Nederland var på 17,9 milliarder dollar dette året. Det betyr at USAs direkteinvesteringer i Nederland i 2003 nesten helt kunne la seg finansiere ved tilbakeholdt overskudd.

I 2001 var samlet handel over Atlanterhavet på 550 milliarder dollar. Samme året var omsetningen til amerikansk eide selskaper i Europa pluss omsetning til europeisk eide selskaper i Amerika på 2,8 billioner dollar. Salg basert på produksjon lokalisert i hverandres markeder er således fem ganger så stor som handelen over landegrensene. Denne andelen er økende.

De transatlantiske direkteinvesteringene kaster godt av seg. I 2003 hadde amerikanske selskaper et samlet overskudd på 77 milliarder dollar på sine virksomheter i Europa. Det var ny rekord. Tilsvarende kunne europeiske selskaper notere rekordhøy profitt på nærmere 50 milliarder dollar på sine direkteinvesteringer i USA.

Amerikansk eide bedrifter i Europa sysselsetter om lag 3,5 millioner mennesker. Omtrent like mange er sysselsatt i europeisk eide bedrifter i USA. Om vi tar hensyn til de arbeidsplasser som handelen mellom de to landene krever, samt indirekte virkninger av det økonomiske samkvemmet over Atlanteren, kommer Hamilton & Quinlan (2004) til at "den transatlantiske arbeidsstyrken" består av mellom 12 og 14 millioner mennesker.

Til sist, hele 60 % av den forskning som gjøres i amerikansk eide bedrifter i utlandet, skjer i Europa. Storbritannia er her viktigst, dernest følger Tyskland og Frankrike. Europeisk eide selskaper har tilsvarende betydelig FoU-virksomhet i USA, langt mer enn hva japanske selskaper i USA har.

Sammenfatningsvis er USA og EU hverandres største kunder og partnere. Denne utviklingen har blitt forsterket siden Berlinmurens fall i 1989.

3. Nærmere om noen konflikter

Vi kan skille mellom

- tradisjonelle handelskonflikter
- konflikter som skyldes forskjeller i reguleringer, og mer spesifikt
- konflikter som har med konkurransepolitikken i de ulike land å gjøre.

Den første typen dreier seg ofte om toll og kvoter. Slike konflikter har verden levd med lenge. GATT – og nå WTO – har et detaljert "dispute settlement system" for håndtering av dem.

Den andre typen konflikter har med innenlandske forhold å gjøre som statlig støtte til eksport eller til forskning og utvikling. Når slik støtte oppleves som klart konkurransevridende, er det duket for handelspolitisk strid, som eksemplet med Airbus og Boeing viser. Et lands regler for matsikkerhet eller for markedsføring av medisiner kan også virke hemmende på internasjonal handel.

En tredje type konflikter i det økonomiske samkvemmet mellom land skyldes ulike vurderinger i konkurransepolitikken, jevnfør eksemplet med Microsoft.

De to siste typer av konflikter, som ofte blir temmelig kompliserte, er av nyere dato. De har økt kraftig i omfang og betydning de senere år.

3.1 Type I konflikter: Hindringer ved grensen – bananer og stål

I 1991 importerte EU 3,7 millioner tonn bananer, hvorav to tredjedeler fra land i Latin-Amerika og 16 % fra ACP-området (for Africa, Caribbean, Pacific). Dollar-bananene, som de fra Latin-Amerika ble kalt, vel fordi selskaper fra USA som Chiquita og Del Monte i stor grad stod bak, ble belastet med toll. ACP-bananer kunne fritt innføres i de fleste EU-land. Amerikanerne – både de i Sør og de i Nord – likte dette dårlig.

Etter fullføringen av EUs indre marked 1. januar 1993, ble saken brakt inn for GATT. Landene på det amerikanske kontinentet fikk medhold. Men EU anket saken. I 1999, etter å ha tapt to ganger til – og uten å ha rettet seg etter de anvisninger som GATT (som i mellomtiden var blitt til WTO) hadde gitt – syntes USA nok fikk være nok. Amerikanerne tok igjen. I første omgang med stans i tollklarering for en rekke EU-varer. Dette var ikke lov, mente EU, fordi WTO ikke hadde fastsatt omfanget på gjengjeldelsen. USAs egne beregninger tilsa et beløp på over 500 millioner dollar. En måneds tid senere forelå beregningene fra WTO; kostnadene for USA av EUs ulovelige bananpolitikk ble beregnet til 191 millioner dollar. USA godtok dette regnestykket, og baserte sine mottiltak på det, i form av 100 % toll på utvalgte EU-varer.

Forhandlinger kom i gang igjen – straffetiltak fra USAs side var ikke til hinder for det. I 2001 ble man endelig enige; en gradvis utfasing av forskjellsbehandlingen når det gjelder EUs import av bananer skal finne sted. Fra 2006 skal det være samme toll for all innførsel av bananer til EU. USA godtok opplegget og tok vekk sin straffetoll på utvalgte varer fra EU.

Banankonflikten var lang og intens. Hvorfor, undrer Weiss (2003), så lenge ingen av hovedaktørene, EU og USA, har store produsentinteresser i bananer? Kan det ha sammenheng med hva en embetsmann i USA en gang uttalte, at ”for en liten sum penger har Chiquita bestemt USAs handelspolitikk på dette området”?

I 1974 arbeidet det mer enn en halv million mennesker i amerikansk stålindustri. I 2001 var dette tallet kommet ned til 175.000. I perioden 1998-2001 forsvant 20.000 arbeidsplasser fra stålindustrien, og stålprisene lå på et 20-års lavmål. I mars 2002 fant president George W. Bush det betimelig å følge opp sitt valgløfte om å hjelpe denne industrien. Med utgangspunkt i en analyse fra USAs egen International Trade Commission (ITC) som viste at raskt økende stålimport ”gjorde stor skade for innenlandske stålprodusenter”, dro presidenten til med toll på stål. Tollsatsene varierte mellom 8 % og 30 % og gjaldt for ti forskjellige stålprodukter. Financial Times kalte dette det kraftigste økonomiske slaget fra Washington siden august 1971 da president Nixon opphevet gullstandarden og innførte en generell tollsats på 10 %.

Den dagen det amerikanske vedtaket om toll på import av stål ble kjent, falt Nippon Steel med 4,4 % på børsen. Russland iverksatte konkret mottiltak. I kyllinger importert fra USA hadde man funnet salmonella, hevdet russerne. Amerikanske kyllinger ble nektet adgang til Putins rike. Prislappen for USA? Omtrent den samme som for russerne – et bortfall av eksportinntekter på rundt én milliard dollar.

EU mente at USA ikke hadde rett til å legge på slik toll og brakte saken inn for WTO. I juni 2003 gav et WTO-panel EU medhold. Amerikanerne anket. I november ble anken avvist. WTO gav grønt lys for gjengjeldelsesaksjoner fra EUs side. Man kunne legge på toll på mellom 8 % og 30 % for import fra USA på vel 2 milliarder dollar. Men før EUs mottiltak ble satt i verk, valgte president Bush å ta bort den særlige tollene på stål.

Hvilke virkninger hadde så disse midlertidige tollsatsene på import av stål? Beregningene spriker. Kanskje reddet man tre-fire tusen arbeidsplasser i stålindustrien. Men dyrere stål for amerikanske produsenter av bildeler og lignende har skapt store problemer. Tapte arbeidsplasser i bedrifter som bruker stål som innsatsfaktor, anslås til mellom 12.000 og 43.000 (Newsweek, 17. november 2003).

Stålindustrien på sin side ser ut til å ha utnyttet den lettelsen i konkurransevilkår som tollbeskyttelsen gav, på en god måte. En konsolidering og restrukturering har funnet sted. Produktiviteten har steget merkbart og kostnadene har gått klart ned.

President Bush valgte ikke å etterleve det internasjonale regelverket, med henvisning til rapporten fra ITC. Da belastningen med de ulovlige handelshindringene ble for stor, var Bush pragmatisk og lot dem falle.

3.2 Type II konflikter: Reguleringer

International Civil Aviation Organization (ICAO) har regler for bl.a. hvor mye støy et fly har anledning til å lage. EU hadde i lang tid, uten hell, prøvd å stramme inn på disse reglene. I USA hadde utstyrs pakker med lydabsorberende materiale for installering i gamle fly (såkalte "hushkits") blitt utviklet. Mange flyselskap hadde oppgradert sine fly ved bruk av slike pakker, med sikte på å bringe flystøyen under grensen for det tillatte. I 1999 bestemte EU helt ensidig at eldre fly med "hushkits" ikke lenger kunne brukes i Europa, ut fra begrunnelsen om at de bare så vidt tilfredsstilte kravet til støy, og at de dessuten forurenset atmosfæren langt mer enn nyere fly.

USA protesterte kraftig. Der var bruken av "hushkits" blitt oppmuntret av myndighetene som en kostnadseffektiv måte å oppgradere eldre fly på. Et forbud mot fly med denne form for støyreduksjon ville ramme USA uforholdsmessig kraftig. Beregninger viste at den amerikanske flyflåten ville falle med 2 milliarder dollar i verdi. Europeiske flyselskap, med en gjennomgående nyere flypark, ville klart ha fordel av de nye reglene i EU. I mars 2000 leverte USA inn en formell klage til ICAO.

Etter omfattende bilaterale diskusjoner og multinasjonale forhandlinger innen ICAO lyktes det USA og EU å komme til enighet. EU trakk tilbake sitt forslag om at eldre fly med "hushkits" ikke skulle få lov til å fly på Europa. En mindre handelsvridende ordning som begrenser flystøyen i tett befolkede områder, gikk USA med på. Det ble videre enighet om at man fra 2006 skulle ha strengere regler for flystøy.

"Hushkit-saken" er en solskinnshistorie. Man når frem ad forhandlingsveien, og begge parter synes at de har oppnådd tilfredsstillende løsninger. Så enkelt er det ikke alltid.

I 1989 forbød EU import av hormonbehandlet kjøtt fra USA, til tross for at USAs kontrollorgan, Food and Drug Administration (FDA), hadde godkjent salg av slikt kjøtt.⁴ Med det daværende regelverk for internasjonal handel måtte USA ta denne beslutningen til etterretning. I 1994 ble det enighet om en avtale innen WTO om internasjonale standarder og regler for handel i matvarer. Denne avtalen begrenser et lands adgang til å ta i bruk regler om matsikkerhet som ikke er vitenskapelig begrunnet. Konflikter rundt dette regelverket kan bringes inn for WTO. Året etter gjorde USA nettopp det – "the beef hormon case" ville USA at WTO skulle vurdere. Etter mye og omfattende arbeid forelå en rapport fra WTO. Den gikk i USAs favør – EU hadde ikke lov til å forby import av hormonbehandlet kjøtt fra USA. Den etterfølgende anken fra EU ble avvist. Men siden folkeopinionen i EU var så sterkt i mot å skulle tvinges til å ta imot kjøtt produsert på en slik måte, valgte EU ikke å følge opp beslutningen fra WTO.

I mai 1999 besluttet USA, med WTOs samtykke, å legge toll på import av utvalgte matvarer fra EU, som foie gras (gåselever), Roquefort ost og Dijon sennep. Denne tollen skapte uro blant franske bønder. Hvem tror disse yankeene at de er? Skal europeisk landbruk nå "amerikaniseres" ved bruk av hormoner i maten til kyr? Det strider sterkt imot europeiske tradisjoner og holdninger.

USA og EU har regelmessige konsultasjoner om saken. Enn så lenge har EU stått steilt på sitt. Man vil ikke endre egne lover om matsikkerhet. USA på sin side holder fast på straffetoll. Resultatet er at den franske bonden ikke får skipet sine varer til Amerika i det omfang et fritt marked ville gitt. Og den amerikanske forbrukeren må betale altfor mye for noen utsøkte europeiske delikatesser.

Mer alvorlig enn hormonbehandlet kjøtt er saken om genmodifisert mat. Historien er den samme: USA er mer villig til, basert på rene vitenskapelige undersøkelser, å la genbehandlet mat komme på markedet. EU er mer forsiktig. Utveksling av informasjon mellom reguleringsmyndigheter på begge sider av Atlanteren og samarbeid på faglig grunnlag, bl.a. ved utgivelsen av felles rapport om saken i desember 2001, har ikke ført til noen løsning av de handelspolitiske problemene. EU holder fortsatt stengt for import av en del typer genmodifisert mat.

⁴ FDA baserer sine beslutninger på grundige vitenskapelige tester. FDA hegner om sin uavhengighet. Politisk press, f. eks. basert på handelspolitiske vurderinger, blir bestemt avvist.

Lenge unnlot USA å bringe saken om genmodifisert mat inn for WTO. Om EU nektet å følge opp beslutningen fra WTO, ville det svekke Verdens Handelsorganisasjon og gjøre det vanskeligere å nå frem langs samarbeidets vei, mente amerikanerne. Men med økende sannsynlighet for at tredjeland vil følge EUs eksempel og nekte import av genmodifisert mat fra USA, tok de i mai 2003 saken til WTO. Det vil ta flere år før den er ferdigbehandlet. Men én umiddelbar virkning er allerede registrert; et følsomt tema i det transatlantiske samarbeidet er blitt mer betent og ytterligere politisert.

3.3 Type III konflikter: Konkurransopolitikk

I 1991 inngikk EU og USA en bilateral avtale om samarbeid i konkurransopolitikken. Med stadige sammenslutninger av bedrifter både innen land og over landegrenser er det viktig med samkjørte regler i konkurransopolitikken, så meget mer som dette området ikke omfattes av WTOs regelverk. Gjennom 1990-årene ble mer enn 600 saker tatt opp, hvorav nesten 500 dreide seg om fusjoner og oppkjøp.

Mye av den bilaterale dialogen går ut å dele informasjon og å koordinere konkurransopolitiske tiltak på en daglig basis. Dessuten er det et viktig samarbeid på rent faglig grunnlag; hvordan ser god konkurransopolitikk ut? Hva er "best practice" på de ulike områdene?

At myndigheter både i USA og i EU vil ha et ord med i laget når en stor bedrift på den ene siden av Atlanteren ønsker å kjøpe opp en stor en på den andre siden, virker rimelig. Mer overraskende var det da konkurransemyndighetene i EU la planker i veien for fusjonen mellom de to amerikanske flyprodusentene Boeing og McDonnell Douglas i 1997, etter at amerikanske konkurransemyndigheter hadde godtatt en sammenslåing av verdens største og verdens tredje største flyprodusent. Med 416 mot 2 stemmer advarte medlemmene i Representantenes Hus konkurransemyndighetene i Europa mot upassende innblanding i amerikanske forretningstransaksjoner.

EU kunne ikke forhindre fusjonen, men kunne pålegge svære avgifter ved Boeings salg av fly til europeiske flyselskap. Det var trussel god nok for en meningsfylt dialog. EU la frem en liste med krav som skulle bidra til at det nye selskapet ikke fikk en altfor dominerende posisjon. Boeing etterkom en del av ønskene, og fusjonen fant sted. Airbus – den eneste gjenværende konkurrenten for produksjon av store fly – har klart seg bra i den konkurransesituasjonen som derved oppstod.

Mer alvorlig var situasjonen fire år senere. Våren 2001 godkjente det amerikanske justisdepartementet hva som ville ha blitt den største fusjonen noen gang, General Electrics (GE) oppkjøp av Honeywell. Konkurransemyndighetene i USA mente at produktporteføljene i disse to amerikanske selskapene var såpass forskjellig at en sammenslåing kunne godtas. Kommisjonen i EU så det annerledes. Et oppkjøp av

Honeywell ville gi GE, som produserer alt fra kjøkkenutstyr til jetmotorer, en for dominerende posisjon i europeisk flyindustri.⁵

Den ulike vurderingen i GE/Honeywell saken kan skyldes ulike kriterier for hva som er god konkurransepolitikk. Amerikanske myndigheter har fokus på om en fusjon vil føre til en *kraftig reduksjon i konkurransen*. Noe i nærheten av et monopol behøver ikke ramme kundene, om det finnes *potensielle* konkurrenter. Forbrukernes ve og vel står i fokus. På EU hold er man mer opptatt av begrepet *dominerende markedsposisjon*. Fokus er ikke ensidig på forbrukere eller kunder. En fusjon kan bli blokkert om man mener at andre bedrifter i bransjen raskt vil bli tvunget til å legge ned.

4. Det institusjonelle rammeverket

Den kalde krigens slutt blir vanligvis tidfestet til Berlinmurens fall i november 1989. Året etter foreslo daværende president Bush en Transatlantic Declaration for å understreke solidariteten mellom USA og Europa. Denne erklæringen la opp til halvårlige møter på toppplan mellom USA og EU.

Kanskje viktigere var New Transatlantic Agenda (NTA) som ble vedtatt i Madrid i 1995. Her konkretiseres samarbeidet mellom USA og EU blant annet med sikte på økt handel og økte investeringer, samt et nærmere samarbeid i reguleringspolitikken. En Transatlantic Business Dialogue (TABD) ble satt opp, der 200 toppsjefer fra amerikanske og europeiske selskap møtes en gang i året for å utarbeide felles anbefalinger for transatlantiske "policy issues". TABD har spilt en viktig rolle når det gjelder felles godkjenning av ulike standarder. Videre har denne gruppen av forretningsmenn engasjert seg i arbeidet med et "early warning system" for offentlige tiltak som kan skape problemer for handel og direkteinvesteringer. Mange av forslagene fra TABD har blitt fulgt opp i praktisk politikk.

I 1998 ble Transatlantic Economic Partnership (TEP) etablert. TEP består av en styringsgruppe og av mange arbeidsgrupper. Styringsgruppen samordner aktivitetene og har også som formål å koordinere EUs og USAs holdninger ved multilaterale forhandlinger, for eksempel innen regi av WTO. Arbeidsgrupper på lavere nivå gjør en verdifull jobb på sektorspesifikke områder som jordbruk, bioteknologi og global handel på nettet.

I 1998 ble Transatlantic Consumer Dialogue (TADC) stiftet. Denne institusjonen har representanter fra mer enn 60 forbrukerorganisasjoner i EU og USA. Gjennom TADC gis konsumentorganisasjoner et formelt talerør ved transatlantiske forhandlinger. Videre skal TADC, som har eget sekretariat i London, der utgiftene dekkes av EU og USA, fremme konsumentsynspunkter i internasjonale sammenhenger.

⁵ Som ved fusjonen mellom Boeing og McDonnell Douglas kunne EU heller ikke forby en sammenslåing mellom GM og Honeywell. Men EU kunne forby at det nye selskapet fikk selge sine varer og tjenester i det indre marked. Se <http://www.eubusiness.com/imported/2001/07/52360>.

5. Sammenfatning

På det økonomiske området generelt og på det handelspolitiske mer spesielt, fremstår USA og EU som likeverdige partnere. Ingen kan ensidig diktere den andre. De er konger på hver sine haug. Hva skyldes det? To ting. USA og EU har jevnstore økonomier. Og videre, at i handelspolitiske spørsmål, så vel som i konkurransepolitiske, snakker EU med én stemme. Italieneren Mario Monti har gjort en formidabel innsats som kommisær for konkurranse. Og franskmannen Pascal Lamy likedan i jobben som kommisær for internasjonal handel. Henry Kissingers hjertesukk – ”Whom should I call in Europe?” – gjelder nok fortsatt i sikkerhets- og utenrikspolitikken, men ikke i den økonomiske politikken.

Både USA og EU utnytter tidvis systemet på en lite sjarmerende måte: EU ved i årevis å bråke om bananer, og USA ved å legge på ulovlig toll for import av stål. Når hardt settes mot hardt i siste omgang, gir de begge etter.

Men ikke alltid. Ved hormonbehandlet kjøtt velger EU å holde fast på et ulovlig importforbud. Innenlandske hensyn – til hva bønder og konsumenter mener og hva tradisjoner tilsier – veier tyngre enn å rette seg etter gjeldende WTO-regler. Regelverket for konfliktløsning har likevel viktige funksjoner. For det første blir det klart hva som rent juridisk sett er rett og galt. I dette tilfellet – at EU ikke har rett til å nekte import av hormonbehandlet kjøtt fra USA. For det andre er det WTO – og ikke det fornærmede land – som fastsetter hva som er passende mottiltak. Det er med andre ord en form for orden og system i ulovligheten. EU-kommisæren for internasjonal handel, Pascal Lamy, sier det slik: ”trade defense instruments are a legitimate tool, but they have to follow WTO rules”.

Begge parter har interesse av at forhandlingene om amerikansk salg av hormonbehandlet kjøtt i EU skal fortsette. USA av hensyn til egne bønder. EU av hensyn til å bli kvitt sitt frynsete rykte om ulovlig atferd på dette punktet.

Det *ikke* å etterleve WTOs beslutning er også en mulighet – for hvilken man betaler en pris. Nettopp det at et land kan velge ikke å gjøre som WTO pålegger, gjør at den mer dramatiske opsjonen om å tre ut av organisasjonen, ikke kommer på tale. Muligheten for ”ikke-etterlevelse” gjør således WTO-systemet mer robust.

Også USA har tidvis valgt ikke å rette seg etter WTOs beslutninger. Allerede i 1971 etablerte USA skatteincentiver for eksport. I 1984 ble Foreign Sales Corporation Program (FSC) etablert med samme formål. I 1999 fikk EU medhold av WTO i at FSC strider mot regelverket i WTO. Amerikas anke førte ikke frem. I august 2002 var man kommet til veis ende. WTO gav EU rett til gjengjeldelse i form av handelshindringer for opp til 4 milliarder dollar.

Imidlertid har ikke EU interesse av å kjøre for hardt her. For det første vil straffetoll på amerikanske varer ramme EU-bedrifter som bruker disse varene i egen produksjon,

jevnfør hvordan toll på stål inn til USA trolig ødela flere arbeidsplasser enn det skapte. For det andre er EU interessert i at man finner frem til en løsning på spørsmålet om subsidiering av amerikansk eksport via skattemessige incentiver. Og da er det bedre å holde en dialog gående enn bare å dra til med maksimal gjengjeldelse. Denne strategien har båret frukter. I oktober 2004 besluttet amerikanerne at FSC-programmet skulle opphøre.

Under sitt første Europa-besøk i juni 2001 uttrykte president George W. Bush irritasjon over Kommisjonens håndtering av den planlagte fusjonen mellom GE og Honeywell. Han antydte fravær av en rettferdig behandling. Mario Monti, EU-kommisær for konkurransepolitikk, tok til motmæle. Kun rene økonomiske og juridiske vurderinger ble lagt til grunn da EU de facto stoppet det som ellers ville blitt den største sammenslåingen mellom to selskap noen gang. Han sa:

”The nationality of the companies and political considerations have played and will play no role in the examination of mergers, in this case as in all others”.

”Det er en misforståelse å tro at alle konflikter må finne sin løsning”, skal tidligere borgermester i Berlin og kansler i Tyskland Willy Brandt en gang ha sagt. EU nekter å bøye seg for WTOs beslutning når det gjelder import av hormonbehandlet kjøtt fra USA. Og USA er ikke villig til å følge opp WTOs beslutning om å ta bort skattemessige incentiver som amerikansk eksport nyter godt av. Men ingen av partene er i tanke om å bryte ut av WTO. Kanskje det ikke er så alvorlig om noen konflikter forblir uløste?

I den transatlantiske økonomiske relasjonen er det to likeverdige partnere. EU trenger ikke stå med lua i handa når USA vil diskutere saker som har med handel og direkteinvesteringer å gjøre. Samarbeidet er meget godt. Bare 1-2 % av handel og investeringer over Atlanterhavet er preget av uenighet og konflikt. Den alt overveiende delen av det økonomiske samkvemmet mellom hva som for hundre år siden gikk under betegnelsen den gamle og nye verden, er uten problemer og til fordel for begge parter.⁶ I konkurransepolitikken er det et godt faglig samarbeid. Over tid kan det føre til mer ens oppfatning om hva som er ”best practice” her.⁷

Hamilton & Quinlan (2004, side 167) treffer spikeren på hodet når de avrunder sin studie av det transatlantiske økonomiske samarbeidet slik:

“During the Cold War, leaders worked hard to keep transatlantic economic conflicts from spilling over to damage our core political alliance. Today, the growing challenge is to keep transatlantic political disputes from damaging our economic relationship.”

⁶ Men ikke alltid til fordel for tredjeland. Bønder i den tredje verden får ikke solgt sine varer fordi EU og USA subsidierer egen matvareproduksjon så kraftig. For dem som er opptatt av global rettferdighet, er jordbrukspolitikken i de rike land en skam.

⁷ For igjen å sitere Mario Monti: “EU-US cooperation in competition/antitrust law enforcement has become something of a model for transatlantic cooperation generally” (Mehta 2003, side 289).

Litteratur:

Hamilton, D.S. & Quinlan (2004), *Partners in prosperity: The changing geography of the transatlantic economy*, Center for transatlantic relations, Johns Hopkins University, Washington DC

Hauser, H. & Roitinger, A. (2003), "Renegotiation in transatlantic trade disputes", i Petersmann, E.U. & Pollack, M.A. (eds.), *Transatlantic economic disputes. The EU, the US, and the WTO*, Oxford University Press, Oxford

Metha, K. (2003), "International competition policy co-operation", i Petersmann, E.U. & Pollack, M.A. (eds.), *Transatlantic economic disputes. The EU, the US, and the WTO*, Oxford University Press, Oxford

Pollack, M.A. (2003), "The political economy of transatlantic trade disputes", i Petersmann, E.U. & Pollack, M.A. (eds.), *Transatlantic economic disputes. The EU, the US, and the WTO*, Oxford University Press, Oxford

Weiss, F. (2003), "Manifestly illegal import restrictions and non-compliance with WTO dispute settlement rules: Lessons from the banana dispute", i Petersmann, E.U. & Pollack, M.A. (eds.), *Transatlantic economic disputes. The EU, the US, and the WTO*, Oxford University Press, Oxford